Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

WORKING DOCUMENT

SYNTHESIS OF DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA RESEARCH FINDINGS ON SPOUSAL ASSAULT

Tammy Landau, Ph.D.

March, 1998

WD1998-5e

UNEDITED

Research and Statistics Division/
Division de la recherche et
de la statistique

Policy Sector/
Secteur des politiques

WORKING DOCUMENT

SYNTHESIS OF DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA RESEARCH FINDINGS ON SPOUSAL ASSAULT

Tammy Landau, Ph.D.

March, 1998

WD1998-5e

UNEDITED

The present study was funded by the Research and Statistics Division, Department of Justice Canada. The views expressed herein are solely those of the author and do not necessarily represent the views of the Department of Justice Canada.

104-05922/

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY V

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 CAPACITY OF THE JUSTICE SYSTEM TO PROTECT AND RESPOND 3
- 2.1 Mandatory Charging 3
- 2.2 Legislative Reforms 4

3.0 PROSECUTION AND DISPOSITION OF CASES OF SPOUSAL ABUSE 6
- 3.1 Discretion 6
- 3.2 High Attrition of Cases 7
- 3.3 The Role of Victims 7
- 3.4 Increased Pressure on Courts 8
- 3.5 Reporting 9

4.0 WHAT VICTIMS SAY 10
- 4.1 Views on Mandatory Charging 10
- 4.2 Experience with Pre-Court Stage 10
- 4.3 Experience with Court Stage 11

5.0 WOMEN ACROSS DIFFERENT SITUATIONS 12
- 5.1 First Nations Women 12
- 5.2 Rural Women 12
- 5.3 Ethnocultural and Immigrant Women 13

6.0 FURTHER RESEARCH NEEDS 15

APPENDIX 1 - DEPARTMENT OF JUSTICE RESEARCH REPORTS ON SPOUSAL ABUSE 16

SUMMARY

This synthesis of Department of Justice research findings on spousal abuse identifies a number of key findings:

- there is general agreement that mandatory charging in cases of spousal assault has been successful in increasing the number of charges laid, in promoting rigorous prosecution of such cases and in reducing case attrition in the prosecution process;

- the mandatory charging policy has a high degree of support from criminal justice professionals and victims of spousal assault;

- many women who experience the process want more support, including information about the prosecutorial process, their own case and opportunities to meet with the Crown before their case comes to trial;

- there is considerable support for alternatives to criminal prosecution, including mandatory counselling or mediation;

- many police and Crown support increasing police discretion to charging in more minor cases;

- First Nation, rural and ethnocultural and immigrant women who have been abused face additional barriers in accessing the criminal justice system and other community supports;

- further research needs include: follow-up data on the extent to which spousal abuse continues at various stages in the prosecution process, integrating the voices of abused women into evaluations of strategies to address spousal assault and a new focus on strategies to deal with spousal assault which are located outside the criminal justice system.

1.0 INTRODUCTION

Since 1993, Department of Justice Canada's Family Violence research program has included several reports with specific emphasis on spousal abuse. A number focus on mandatory charging policies adopted and implemented in the provinces (e.g., Prairie Research Associates, 1994; Ursel, 1995; Roberts, 1996), while two evaluate legislation: the criminal harassment amendments to the *Criminal Code* (Gill and Brockman, 1996) and the *Victims of Domestic Violence Act* in Saskatchewan (Prairie Research Associates, 1996). Other studies examine issues specific to particular groups of women, such as immigrant women (Sy and Choldin, 1994; Godin, 1994; Currie, 1995), rural and farm women (Brookbank, 1995; Biesenthal and Sproule, 1997) and First Nations women (Roberts, 1996).

Methodologies include: tracking cases through the system (e.g., Prairie Research Associates, 1994), comparisons of spousal abuse cases across various provincial courts (Ursel, 1995), interviews with victims, offenders and key justice informants (e.g., Sy and Choldin, 1994; Roberts, 1996) and literature reviews (Godin, 1994; Brookbank, 1995; Biesenthal and Sproule, 1997).

Definitions of the problem and the terminology vary. Terms used include "family violence" (e.g., Prairie Research Associates, 1994; Ursel, 1995), "wife abuse" (Sy and Choldin, 1994) and "spouse/spousal abuse" (Currie, 1995; Brookbank, 1995; Roberts, 1996).

Still, there are significant common themes to these reports, and to the various policies, laws and initiatives which are their focus. As a body of research, the emphasis is on mandatory charging policies across the country, and with information and other support services for women who are the primary victims/witnesses in the case for the Crown. A chart showing the ten reports according to their main focus and methodology is shown in Appendix 1.

The following pages attempt to bring together the findings of these reports along a number of lines of inquiry identified by Justice Canada in preparation for the March 23 and 24, 1998 Federal/Provincial/Territorial Forum on Spouse Abuse:

- What the research has said about the capacity of the justice system to protect and respond to victims of spousal abuse, including justice system approaches that appear to be effective (these are sometimes called 'best practices') for (a) providing for the safety of victims of spousal abuse, and (b) successfully prosecuting spousal abuse cases;

- Common themes emerging around the prosecution and disposition of cases of spousal abuse and how promising approaches can be strengthened or modified to be even more effective;

- Common themes to what victims (mostly women) say about the justice system with respect to their experiences; and

- Issues specifically affecting women in different communities (ethnocultural, rural/urban).

2.0 CAPACITY OF THE JUSTICE SYSTEM TO PROTECT AND RESPOND

The ability of the justice system to protect and respond to victims of spousal abuse is addressed to some extent by studies of mandatory charging policies and legislative reforms, such as federal criminal harassment legislation under s.264 of the *Criminal Code* and the *Victims of Domestic Violence Act* in Saskatchewan. Key terms, such as 'capacity', 'protection', and 'success' are generally measured in terms of the stated goals of the strategy. There are two reports which specifically evaluate the mandatory charging policy through the prosecutorial process, both in the Family Violence Court in Manitoba (Prairie Research Associates, 1994; Ursel, 1995). In addition, two reports evaluate the implementation of specific legislation which was intended to provide women with additional tools to protect them from high risk contact with abusive partners or former partners (Prairie Research Associates, 1996; Gill and Brockman, 1996).

2.1 Mandatory Charging

The goals of mandatory charging policies tend to emphasize full prosecution, obtaining convictions and strict sentences. For example, Prairie Research Associates (1994, p. 117) identify the general goals of the Family Violence Court of Manitoba, and the mandatory charging policy more generally:

- to increase victim/witness information and cooperation to reduce case attrition, particularly at the Crown level (through a reduction in stays of proceedings);
- to process cases expeditiously, by achieving a three month average processing time from first appearance to disposition; and
- to provide more consistent and appropriate sentencing to better protect the victim, to mandate treatment for the offender where suitable, and to increase monitoring of offenders (through probation services).

Based on the reports, mandatory charging has been successful in terms of:

- increasing the number of charges laid in spousal assault cases;
- promoting more rigorous prosecution of such cases;
- reducing the attrition of cases as they proceed further along into the system; and
- increasing the use of probation and incarceration.

Limitations to mandatory charging, according to the reports, include:

- in many cases, mandatory charging represents a transfer of power from the batterer to the criminal justice system: many women report feeling as disempowered by this process as they were before the policy, when they had more say in police charging practices;

- the options provided by the criminal justice system are too narrow and focussed, i.e., they promote separation of the woman from her abuser, when there may be few options and little desire for this outcome on the part of the woman;

- mandatory charging represents a uni-dimensional response to a complex social problem, when the criminal justice system cannot deal with the caseload or the social sources of spousal abuse; and

- police continue to exercise discretion in charging, and often do not lay charges, particularly in cases where women are reluctant to give evidence.

2.2 Legislative Reforms

With respect to the *Victims of Domestic Violence Act*, the research shows that:

- the various orders available to women under the *Act* were used infrequently;

- in some cases where criminal charges were laid, there was no Emergency Intervention Order (EIO) issued when it should have been;

- there was encouraging evidence that EIO's were issued in cases where there were no criminal charges and no evidence of an assault; and

- women with experience with EIO's felt more protected than they did without such orders, although there is no independent measure of this.

With respect to s.264 of the *Criminal Code* (criminal harassment) legislation the research found:

- while most criminal justice personnel support the legislation, victim advocates varied considerably on whether the legislation provided an additional, effective tool for at-risk women, or whether it provided a false sense of security for women who still had difficulty getting police to deal with violence against women;

- a high percentage of cases were withdrawn by the Crown;
- high rates of probation, rather than incarceration, upon conviction; and
- high rates of release on bail for individuals with previous records of breaches.

3.0 PROSECUTION AND DISPOSITION OF CASES OF SPOUSAL ABUSE

There is generally a high degree of support among criminal justice personnel, community groups and victims themselves for mandatory charging, despite the lack of empirical evidence that prosecution of spousal abuse cases reduces violence against women. According to one Crown quoted by Prairie Research Associates (1994, p. 185), the policy "demonstrates that spouse abuse is a crime that will not be tolerated. The directive is perceived to be part of a necessary overall response to discourage violence against women". The reports have identified a number of issues relevant to the prosecutorial process, and to the roles played by the main actors in the system.

3.1 Discretion

The Justice studies identify a significant increase in the number of charges laid for spousal abuse where mandatory charging and prosecution strategies have been fully implemented. However, concerns over the exercise of discretion in charging remain. In particular:

- there is considerable evidence that, in many cases, police are not laying criminal charges when the conditions for charging have been met;

- there is evidence of considerable variation in the laying of charges across communities - it may occur based on extra-legal factors, particularly in the context of First Nations communities (e.g., the status of the couple in the community);

- many support increasing police discretion in charging, particularly in minor cases. Police, Crowns and judges share the concern that scarce resources should be devoted to more serious cases rather than to minor cases;

- alternatives to prosecution and/or harsh sentences should include mediation, counselling and other community alternatives; and

- mandatory charging, which provides an immediate response to the victim, should be distinguished from mandatory prosecution, which does not necessarily have the positive long-term impact that many would like.

3.2 High Attrition of Cases

There is a high attrition rate of spousal abuse cases, from the initial laying of charges to those that remain in the system for sentencing. Concerns that emerged from the Manitoba Tracking Study:

- 21% of all cases dispatched resulted in charges. Lack of physical evidence (54%) and unwillingness of the victim to proceed (18%) were the most frequently cited reasons for not laying charges. At the same time, police took photographs in only 6% of cases where injuries were reported;

- only 12% of cases resulted in convictions and 4% resulted in incarceration; and

- almost 30% of cases were stayed - half because the victim refused to testify; the high degree of plea negotiating in spousal abuse cases is attributed to the substantial proportion of cases in which the victim is unwilling to testify .

3.3 The Role of Victims

Studies of mandatory charging and prosecution emphasize the critical role of the victim as the main witness for the prosecution. Police and Crown assert that, without the cooperation of the victim, there is usually no independent evidence on which a successful prosecution can be based. In fact, in the Manitoba Tracking Study, Crowns identified the unwilling victim as the most significant 'problem' they face in prosecuting spousal abuse cases. At the same time, the interests and needs of abused women as victims, as distinct from witnesses, are clearly not being met by strategies which, for the most part, focus on prosecuting and convicting the accused.

The Department of Justice reports identified a number of issues of particular concern to the victims:

- there is a high degree of support for mandatory charging among victims, but considerably less consensus with respect to the post-charge phase of a prosecution. This is particularly important since many women do not want the relationship to end, but would like a broader range of options available to stop the violence;

- improving support to victims was identified as the most urgent need. Victims of spouse abuse "want the system to validate their perceptions, reduce their isolation and hear their needs...charging is not necessarily their primary goal" (Roberts, 1996, p. 111);

- Crowns see women who are reluctant to testify, resulting from a desire to reconcile with the offender or not wanting him to go to jail, more so than out of fear or economic dependence;

- at least one judge viewed mandatory charging and prosecution as paternalistic, leaving women not wanting to testify "no choice but to lie", usually by saying she doesn't remember what happened (Prairie Research Associates, 1994);

- in 30% of cases where women were subpoenaed they did not appear in court (Prairie Research Associates, 1994);

- plea negotiations may go beyond the traditional 'bargains' over plea, facts or sentence, to include 'testimony charging', where concerns of the victim, for example, over sending the accused to jail or perhaps recommendations for treatment are considered. According to Ursel (1995), innovative testimony bargaining enables the Crown Attorney to meet the dual and potentially conflicting mandates of rigorous prosecution and sensitivity to the victim;

- overall, women gave lower effectiveness ratings to mandatory charging policy than did men; and

- First Nations respondents generally rated the effectiveness of the policy lower than non-First Nations respondents.

3.4 Increased Pressure on Courts

There is an unquestionable increase in the pressure placed on the various prosecutorial stages as a direct result of mandatory charging. These have resulted in:

- increased police time and training required;

- increased caseload on courts;

- long delays between charge and disposing of the case in court;

- lack of time for Crown to prepare the case;

- lack of time for Crown to meet with victim before the case is heard; and

- pressure on correctional services (probation, institutions).

3.5 Reporting

Roberts (1996) points out there is little evidence to suggest that mandatory charging encourages reporting. The policy has been in effect in Canada for over 10 years, yet there is little doubt that most spousal assault is not reported. In fact, he found that, in some instances, experience with the prosecution process would reduce the likelihood of the women reporting in the future.

4.0 WHAT VICTIMS SAY

Two studies include data based on interviews with victims of spousal abuse: the report of mandatory charging practices in the Yukon (Roberts, 1996) and, to a lesser extent, the Manitoba Tracking Study (Prairie Research Associates, 1994).

4.1 Views on Mandatory Charging

Victims' support for mandatory charging is evident as follows:

- 85% of victims in the Yukon felt the mandatory charging policy is a good one: 82% feel the policy is a good one in relation to how children experience an incident, and 68% "make the victim more or less confident about reporting a future incident of assault"; and

- women are often satisfied with charges which are laid; however, they often admit they were pressured by accused or his family to drop charges.

Nevertheless, there are issues as to whether mandatory charging practices meet the interests and needs of many women:

- 70% of women who were victims of spousal abuse and who called the police wanted police to charge their spouse but the police did so in 85% of cases. This finding was more pronounced for the First Nations women, where only 66% of women wanted their spouse charged, while 90% were charged;

- 63% of victims did not call the police for previous assaults:

    - 65% out of fear of the offender, but also of not being protected by the criminal justice
    - system;
    - 58% hoped their relationship with their spouse would improve;
    - 48% wanted to maintain family unit;
    - 41% didn't want their spouse in jail;
    - 30% were afraid the RCMP would lay charges;
    - 39% feared their spouse wouldn't get help through the criminal justice system; and,
    - 24% feared their children would be taken into care.

4.2 Experience with Pre-Court Stage

- 78% of victims did not want to testify or go to court at all. The percentage was higher for First Nations women and for women from small communities. RCMP and family members were influential in convincing them to testify. Indeed, Roberts suggests that experience with the RCMP is a major factor influencing whether a woman would be likely to report again;

- victims often reported being dissatisfied with proceedings/dealings with Crown, usually because of little or no contact with the Crown, and lack of information; and

- victims want more input, and more information about their case and the criminal process in general (e.g., better preparing them as witnesses, and notification about release dates for accused).

4.3 Experience with Court Stage

- there was dissatisfaction with court outcomes: many victims wanted mandatory counselling for the accused and more serious consequences for breaching probation conditions;

- in the Yukon, over one-half of the victims whose cases were sentenced in mainstream court were dissatisfied with the sentence -- either they wanted longer sentences or they wanted treatment for the offender; and

- in the Yukon, First Nations victims, or women whose spouse was from a First Nation, would have preferred a circle process. Of the small number who experienced a circle process (n=7), 5 felt their views were adequately considered by the circle, and 5 were satisfied with the sentence, primarily because the circle offered the opportunity for the victim and offender to get help.

5.0 WOMEN ACROSS DIFFERENT SITUATIONS

There is considerable concern that women who are victims of spousal abuse but who are not necessarily part of the mainstream society may be either differentially affected by spousal violence, or may face different challenges in responding to the violence. A number of the reports include relevant information about the challenges faced specifically by First Nations women (Roberts, 1996), ethnocultural or immigrant women (Sy and Choldin, 1994; Godin, 1994; Currie, 1995), and rural women (Brookbank, 1995; Biesenthal and Sproule, 1997).

Many issues are shared with most women (e.g., lack of post-charge protection, minimal preparation by Crown, lack of information about the prosecution process), while others are unique to, or exacerbated for, certain groups of women as a direct result of their social status (e.g., minority status, language, disability, geographic location). As Currie (1995) points out, how spousal abuse and the social response to that violence are experienced depends on the woman, the particular community she lives in and her particular sociocultural background.

5.1 First Nations Women

Little in the reports explicitly address the needs of First Nations or Aboriginal women who are victims of spousal abuse. Presumably, however, in the Yukon study, most of the respondents would be women of First Nations background. The following information has been identified:

- approximately 33% of all couples in Family Violence Court were Aboriginal, while they make up roughly 5-8% of the population of Manitoba;

- First Nations community workers felt that spousal abuse was not given a high priority in their community, nor were there sufficient local resources for handling it;

- First Nations respondents reported greater pressure from spouses not to participate in the court process, and more frequently identified the need for alcohol abuse treatment than did non First Nations respondents; and

- community respondents favoured interventions which emphasized community/clan/family, and wanted flexibility, as "the appropriate model depends on the case" .

5.2 Rural Women

The Violence Against Women survey data (1993) suggest that there is little difference between rural and urban settings in rates of spousal abuse against rural women (Biesenthal and Sproule, 1997). There are recurring themes which are identified as particularly, if not uniquely, relevant to rural women who are victims of spousal abuse.

- physical and social isolation;
- limited availability of, and lack of access to, justice, social and health services;
- lack of privacy and concerns over confidentiality;
- limited housing and employment opportunities;
- limited means of transportation for relocation or accessing shelters;
- heavy reliance on the police as the main criminal justice service in the community; however, response times are generally too long to provide real protection;
- conflict of interest with respect to independence of criminal justice professionals (e.g., local police, lawyers, Crown) who may also have personal and/or professional involvement with the accused; and
- farm women face additional problems in that their home is also their place of business, and often risk losing all economic interest in it if they leave an abusive situation.

5.3 Ethnocultural and Immigrant Women

There is considerable consistency and overlap in three reports which deal with issues of specific concern to ethnocultural and/or immigrant women (Sy and Choldin, 1994; Godin, 1994; Currie, 1995), even though each has a slightly different emphasis. The main findings are as follows:

- 'immigrants and visible minorities' made up 8% of accused in Family Violence Court, while they made up 14% of Manitoba population. Ursel (1995) suggests this may be due to under-reporting of spousal abuse;
- language and information barriers exacerbate isolation, and social and economic dependency on the family, including on an abusive spouse;
- a common fear among many immigrant women is that they or their spouse will be deported;
- cultural and/or religious barriers often discourage, even prohibit, 'dishonouring' the family by involving outside agencies in private problems, and often promote family first values;
- barriers to using the criminal justice system exist, including 'imported' views of the police, courts and corrections as repressive and discriminatory;

- there are fears among women that they, or the males in their community, are targets of discrimination on the part of the police. This may cast doubt on whether their spouses will be treated fairly if the police are called;

- some communities do not support the narrow focus of the mandatory charging policy and would prefer community-specific options to spousal abuse;

- some communities question the 'mono-cultural' framework of the mandatory charging policy, in which severing the marital relationship is assumed and given priority;

- calling the police may invite state intrusion into womens' lives, when they really just wanted police protection from immediate violence; and

- there is a need for cultural training for criminal justice, community, health and legal service providers.

Sy and Choldin (1994) and Godin (1994) point out the importance of public legal education for immigrant women who are assaulted by their spouses to help them understand Canada's assault laws, the repercussions of calling the police, issues surrounding child custody or the division of matrimonial property in case of separation, and the implications for social assistance, immigration and deportation should their marriage break up or their partner be charged with a criminal offence. One study, cited by Currie (1995), identified a number of barriers to immigrant women in accessing services and supports which deal with spousal assault, including a lack of ability in English and lack of material in the womens' mother tongue, lack of knowledge about Canadian law, the complexity of the law, and lack of information about where to go for legal information. The need to train and educate mainstream service providers who work with immigrant women who are abused is frequently noted.

The studies done for the Department of Justice recommend that the following strategies be adopted for the benefit of immigrant women:

- public legal education on criminal, child welfare and immigration law;

- workshops on the effects of immigration on the family;

- more accessible training in English as a second language;

- training in the primary job sectors; and

- a public awareness campaign in English and other languages about issues affecting spousal abuse including culturally relevant ways of addressing it which might not include involving the criminal justice system or calling the police.

6.0 FURTHER RESEARCH NEEDS

Two key challenges for the research on the criminal justice response to spousal abuse include:

- a lack of reliable and consistent information on the processing of cases, including outcomes at each stage, criteria for taking certain decisions and even previous records for spousal abuse by the same accused; and

- follow-up data, such as compliance with or breaches of various orders, and the extent to which spousal violence has continued.

The Justice studies do not address measures of protecting women from future violence. Roberts (1996), for example, found that women and criminal justice personnel *perceive* the immediate laying of charges as more successful in protecting women than the prosecution process does in the long term. Follow-up studies would tell us more about whether women have been revictimized by the same assaultive partner, or whether the prosecution process, or some aspects of it, were 'successful' in reducing violence against women. These data are essential in order to truly 'evaluate' current policies.

A final note -- women who have experienced spousal violence have played a limited role in the research agenda. While their voices are often heard, they are perhaps silenced somewhat by the current emphasis on mandatory charging as the main social response to violence against women. A number of the reports point out that this is often at odds with what many women, both inside and outside the mainstream, want. Women who experience spousal abuse and do not contact the police must also be included in evaluations of justice system responses, and in the development of effective strategies for eliminating spousal assault and protecting women. Yet little research appears to be directed towards those alternatives, unless they can be absorbed into the prosecutorial process. The remaining challenge appears to be adapting a strong and rigorous policy which allows the flexibility and compassion demanded by the diversity of women who experience spousal abuse.

APPENDIX 1

DEPARTMENT OF JUSTICE RESEARCH REPORTS ON SPOUSAL ABUSE

Appendix 1 - Department of Justice Research Reports On Spousal Abuse

Report	Jurisdiction	Focus of Report	Methodologies
Legal Information and Wife Abuse in Immigrant Families. San San Sy and Sudha Choldin, 1994	Alberta	-to explore the role legal information and the legal system could play in meeting the needs of immigrant women who experience wife abuse -includes an annotated bibliography	-semi-structured interviews with service providers from immigrant servicing agencies (ISA's)
More Than a Crime: A Report on the Lack of Public Legal Information Materials for Immigrant Women Who Are Subject to Wife Assault. Joanne Godin, 1994	general	-examines the legal information needs of immigrant women who are victims of wife assault	-literature review of materials on wife assault especially as it relates to immigrant women, telephone interviews with service providers, government representatives and PLEI practitioners
Manitoba Spouse Abuse Tracking Project: Final Report, Volume I. Prairie Research Associates, Inc., 1994	Manitoba (Winnipeg, Brandon and Thompson)	-tracks cases throughout the prosecution process, from initial reporting to disposition	-tracking of cases, interviews with victims, key informants and court monitoring in Family Violence Court
Winnipeg Family Violence Court Evaluation. Jane Ursel, 1995	Manitoba	-Phase II of an evaluation of Family Violence Court -examines the relationship between FVC and other Manitoba courts that handle criminal matters	-analysis of characteristics of cases (including disposition) being process in FVC from intake data, court dockets -compares processes and outcomes in family violence cases in FVC with general assault cases in Provincial Court -compares outcomes, acquittal rates and sentencing procedures in FVC and Court of Queen's Bench

Report	Jurisdiction	Focus of Report	Methodologies
Ethnocultural, Minority Women, Spousal Assault and Barriers to Accessing and Problems in Using the Justice System: A Review of the Literature. Janet Currie, 1995	general	-barriers and problems experienced by ethnocultural minority women who are victims of spousal assault which may limit access to or use of the justice system or justice-related services	-literature review on barriers and problems, as well as the response of ethnocultural women to the mandatory charge policy
Spousal Abuse in Rural Communities: A Literature Review. Candace Brookbank, 1995	rural communities	-issues surrounding family violence, information needs and research gaps for rural and farm women who experience family violence	-literature review
Spousal Assault and Mandatory Charging in the Yukon: Experiences, Perspectives and Alternatives. Tim Roberts, 1996	Yukon	-evaluates the effectiveness and impact of criminal justice intervention in spousal assault cases, and the potential limitations of mandatory charge/pro-arrest policies -attempts to identify alternative models of RCMP/criminal justice intervention in spousal assault cases -assess compliance with and/or application of the mandatory charge policy in the Yukon -emphasis is on opinions and experiences rather than file, policy or systems analysis	-interviews with criminal justice, social service and First Nations respondents, victims of spousal assault, offenders in spousal assault cases and group interviews
Review of the Saskatchewan Victims of Domestic Violence Act. Prairie Research Associates, Inc., 1996	Saskatchewan	-to evaluate the implementation of the *Victims of Domestic Violence Act*	-file review, analysis of administrative data, interviews with victims and key informants, and consultations with Court Services personnel across the province

Report	Jurisdiction	Focus of Report	Methodologies
A Review of Section 264 (Criminal Harassment) of the Criminal Code of Canada. Richard Gill and Joan Brockman, 1996	Canada	-a review of the implementation of s. 264 of the Criminal Code (criminal harassment)	-analysis of 601 criminal harassment cases -interviews with police, Crown and others with experience handling such cases -detailed review of several cases
Violence Against Women in Rural Communities in Canada: Research Project Backgrounder. Lorri Biesenthal and Lynne Dee Sproule, 1997	Canada	-to contribute to discussions of research needs on rural violence against women	-literature and research review

Ministère de la Justice Canada | Department of Justice Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL

SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS DE RECHERCHES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA SUR LA VIOLENCE CONJUGALE

Tammy Landau, Ph.D.

Mars, 1998

WD1998-5f

Division de la recherche et de la statistique / Research and Statistics Division

Secteur des politiques / Policy Sector

Cette étude a été subventionnée par la Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice du Canada. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs; elles ne reflètent pas nécessairement la position du Ministère

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ii

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 CAPACITÉ DU SYSTÈME DE JUSTICE DE PROTÉGER ET DE RÉPONDRE 3

2.1 INCULPATION OBLIGATOIRE 3
2.2 RÉFORMES LÉGISLATIVES 4

3.0 POURSUITES ET DÉCISIONS DANS LES CAS DE VIOLENCE CONJUGALE 6

3.1 POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE 6
3.2 TAUX ÉLEVÉ DES CAS D'ABANDON DE POURSUITES 7
3.3 RÔLE DES VICTIMES 7
3.4 AUGMENTATION DE LA PRESSION SUR LES TRIBUNAUX 8
3.5 SIGNALEMENT 9

4.0 CE QUE DISENT LES VICTIMES 10

4.1 OPINIONS AU SUJET DE L'INCULPATION OBLIGATOIRE 10
4.2 EXPÉRIENCE LORS DE L'ÉTAPE PRÉ-JUDICIAIRE 11
4.3 EXPÉRIENCE LORS DE L'ÉTAPE JUDICIAIRE 11

5.0 LES FEMMES VIVANT DANS DIVERSES SITUATIONS 12

5.1 LES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS 12
5.2 LES FEMMES DU MILIEU RURAL 13
5.3 LES FEMMES DES GROUPES ETHNOCULTURELS ET LES IMMIGRANTES 13

6.0 AUTRES BESOINS EN MATIÈRE DE RECHERCHE 16

ANNEXE 1 - RAPPORTS DE RECHERCHE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE SUR LA VIOLENCE CONJUGALE 17

SOMMAIRE

La présente synthèse des conclusions de recherches du ministère de la Justice sur la violence conjugale dégage plusieurs conclusions clés :

- il est généralement convenu que l'obligation de porter des accusations dans les cas de violence conjugale a réussi à augmenter le nombre d'accusations portées, à encourager la poursuite rigoureuse de ces infractions et à diminuer le pourcentage des cas d'abandon des poursuites en cours de processus;

- la politique d'inculpation obligatoire reçoit énormément d'appui de la part des professionnels de la justice pénale et des victimes de violence conjugale;

- plusieurs femmes ayant vécu l'expérience souhaitent obtenir plus d'appui, y compris de l'information au sujet du processus des poursuites, de leur propre cas et des occasions de rencontrer le procureur de la Couronne avant le début du procès;

- il y a énormément d'appui en faveur des mesures de rechange aux poursuites pénales, y compris les thérapies et la médiation obligatoires;

- bon nombre de policiers et de procureurs de la Couronne appuient l'augmentation du pouvoir discrétionnaire d'inculpation dans les cas moins graves;

- les femmes des Premières nations, du milieu rural et des groupes ethnoculturels ainsi que les immigrantes qui ont été victimes de violence conjugale font face à des obstacles additionnels pour avoir accès au système de justice pénale et aux autres services d'aide dans la collectivité;

- les autres besoins en matière de recherche englobent : la cueillette des données de suivi quant à savoir dans quelle mesure la violence conjugale se poursuit à diverses étapes du processus d'inculpation, la prise en compte des opinions des femmes victimes de violence conjugale dans le cadre de l'évaluation des stratégies visant à régler le problème de la violence conjugale et le fait de se concentrer de nouveau sur les stratégies visant à régler le problème de la violence conjugale à l'extérieur du système de justice pénale.

1.0 INTRODUCTION

Depuis 1993, le programme de recherche sur la violence familiale du ministère de la Justice a porté sur plusieurs rapports mettant l'accent spécifiquement sur la violence conjugale. Certains insistaient sur les politiques d'inculpation obligatoire adoptées et mises en œuvre dans les provinces (par ex. Prairie Research Associates, 1994, Ursel, 1995, Roberts, 1996) tandis que deux rapports évaluaient les mesures législatives, à savoir les modifications aux dispositions sur le harcèlement criminel du *Code criminel* (Gill et Brockman, 1996) et la *Victims of Domestic Violence Act* de la Saskatchewan (Prairie Research Associates, 1996). D'autres études examinent des questions intéressant particulièrement certains groupes de femmes, notamment les femmes immigrantes (Sy et Choldin, 1994, Godin, 1994, Currie, 1995), les femmes des milieux rural et agricole (Brookbank, 1995, Biesenthal et Sproule, 1997) et les femmes des Premières nations (Roberts, 1996).

Les méthodologies utilisées étaient notamment : le repérage des cas dans le système (par ex. Prairie Research Associates, 1994), la comparaison des cas de violence conjugale entre les diverses cours provinciales (Ursel, 1995), les entrevues avec les victimes, les délinquants et les principaux informateurs de la justice (par ex. Sy et Choldin, 1994, Roberts, 1996) et l'analyse de la documentation (Godin, 1994, Brookbank, 1995, Biesenthal et Sproule, 1997).

Les définitions du problème et de la terminologie varient. On utilise notamment les expressions "violence conjugale" (par ex. Prairie Research Associates, 1994, Ursel, 1995), "violence à l'égard de l'épouse" (Sy et Choldin, 1994) et "violence à l'égard du conjoint" (Currie, 1995, Brookbank, 1995, Roberts, 1996).

Néanmoins, on constate des thèmes communs importants dans ces rapports, et dans les diverses politiques, lois et initiatives qui font l'objet de l'examen. L'ensemble de la recherche est axé sur les politiques d'inculpation obligatoire à travers le pays et sur les services d'information et autres services d'aide destinés aux femmes qui sont les principales victimes ou témoins pour la Couronne dans le dossier. Un tableau montrant les dix rapports selon leur principal point central et la méthodologie utilisée figure à l'annexe 1.

Les pages suivantes tentent de réconcilier les conclusions de ces rapports selon plusieurs lignes d'enquête cernées par Justice Canada en vue du Forum fédéral-provincial-territorial sur la violence conjugale qui a eu lieu les 23 et 24 mars 1998 :

- ce qui ressort de la recherche quant à la capacité du système de justice de protéger les victimes et de répondre à la violence familiale, y compris les approches du système de justice qui semblent être efficaces (celles-ci sont parfois appelées les "meilleures pratiques") pour (a) veiller à la sécurité des victimes de violence conjugale et (b) intenter avec succès des poursuites dans les cas de violence conjugale;

- les thèmes communs qui se dégagent autour des poursuites et des décisions dans les cas de violence familiale, et comment renforcer ou modifier les approches prometteuses afin de les rendre encore plus efficaces;

- les thèmes communs à ce que disent les victimes (principalement des femmes) au sujet de leur expérience face au système de justice; et

- les questions intéressant particulièrement les femmes de différentes collectivités (ethnoculturelles, milieu rural ou urbain).

2.0 CAPACITÉ DU SYSTÈME DE JUSTICE DE PROTÉGER ET DE RÉPONDRE

La capacité du système de justice de protéger les victimes et de répondre à la violence conjugale est abordée dans une certaine mesure dans les études portant sur les politiques d'inculpation obligatoire et les réformes législatives, notamment les dispositions concernant le harcèlement criminel prévues à l'article 264 du *Code criminel* et la *Victims of Domestic Violence Act* de la Saskatchewan. Les expressions clés, notamment "capacité", "protection" et "succès" sont généralement mesurées en fonction des buts énoncés de la stratégie. Deux rapport évaluent spécifiquement la politique d'inculpation obligatoire à travers le processus des poursuites, les deux devant la cour de la violence familiale du Manitoba (Prairie Research Associates, 1994 et Ursel, 1995). De plus, deux rapports évaluent la mise en œuvre de mesures législatives spécifiques visant à donner aux femmes des outils additionnels pour les protéger contre les risques élevés de contact avec leurs conjoints ou ex-conjoints violents (Prairie Research Associates, 1996 et Gill et Brockman, 1996).

2.1 Inculpation obligatoire

Les objectifs des politiques sur l'inculpation obligatoire tendent à préconiser la poursuite intégrale des infractions, et à obtenir des condamnations et des peines sévères. Par exemple, Prairie Research Associates (1994, p. 117) cerne les objectifs généraux de la cour de la violence familiale du Manitoba, et plus généralement de la politique sur l'inculpation obligatoire :

- améliorer l'information donnée à la victime ou au témoin et la collaboration en vue de diminuer le nombre de cas d'abandon de poursuites, plus particulièrement au niveau de la Couronne (par une diminution des demandes de suspension des procédures);

- traiter les cas avec célérité, en visant un délai moyen de trois mois entre la première comparution et la décision; et

- prononcer des peines plus cohérentes et mieux adaptées afin de mieux protéger la victime, ordonner le traitement du délinquant, le cas échéant, et améliorer la surveillance des délinquants (par l'entremise des services de probation).

Compte tenu de ces rapports, la politique sur l'inculpation obligatoire a donné des résultats positifs quant aux aspects suivants :

- augmenter le nombre d'accusations portées dans les cas de violence conjugale;

- encourager la poursuite plus rigoureuse de ces cas;

- diminuer le nombre de cas d'abandon à mesure qu'ils cheminent dans le système; et

- augmenter le recours aux peines de probation et d'incarcération.

Selon les rapports, les limites de la politique sur l'inculpation obligatoire sont notamment :

- dans bon nombre de cas, la politique sur l'inculpation obligatoire constitue un transfert de pouvoir de l'agresseur au système de justice pénale; selon plusieurs femmes, elles se sentent tenues à l'écart du pouvoir par ce processus, comme elles l'étaient avant l'adoption de la politique, alors qu'elles avaient davantage voix au chapitre en ce qui avait trait aux accusations portées par les policiers;

- les options offertes par le système de justice pénale sont trop restreintes et concentrées, c'est-à-dire qu'elles préconisent la séparation de la femme et de son agresseur, alors que la femme pourrait avoir peu d'options et ne pas souhaiter ce résultat;

- l'inculpation obligatoire constitue une réponse unidimensionnelle à un problème social complexe, alors que le système de justice pénale ne peut faire face à la charge de travail ou aux sources sociales de la violence conjugale; et

- les policiers continuent d'exercer un pouvoir discrétionnaire en matière d'inculpation, et souvent, ils ne portent pas d'accusations, surtout lorsque les femmes hésitent à témoigner.

2.2 Réformes législatives

En ce qui a trait à la *Victims of Domestic Violence Act*, la recherche montre que :

- les femmes utilisent peu souvent les diverses ordonnances prévues dans la *Loi*;

- dans certains cas où des accusations avaient été portées, aucune ordonnance d'intervention d'urgence n'a été rendue en temps opportun;

- on a constaté des preuves encourageantes du fait qu'une ordonnance d'intervention d'urgence avait été rendue dans des cas où aucune accusation criminelle n'avait été portée et où il n'y avait aucune preuve de l'agression; et

- les femmes ayant fait l'expérience de l'ordonnance d'intervention d'urgence se sentaient mieux protégées que sans cette ordonnance, bien qu'il n'existe aucune mesure impartiale de cet état de fait.

En ce qui a trait à l'article 264 du *Code criminel* (harcèlement criminel), la recherche a dégagé les conclusions suivantes :

- bien que la majorité du personnel œuvrant dans le domaine de la justice pénale appuyaient les mesures législatives, les opinions des défenseurs des victimes variaient considérablement sur la question de savoir si ces mesures offraient un outil additionnel et efficace dont les femmes à risque pouvaient se prévaloir, ou si elles donnaient un faux sentiment de sécurité aux femmes qui avaient encore des problèmes à convaincre les policiers de s'attaquer à la violence contre les femmes;

- on constate un taux élevé de retrait des accusations par la Couronne;

- on prononce un taux élevé de peines de probation, par opposition à des peines d'incarcération, à l'issue d'une reconnaissance de culpabilité; et

- il y a un taux élevé de mise en liberté sous caution des individus qui ont déjà enfreint les conditions qui leur avaient été imposées.

3.0 POURSUITES ET DÉCISIONS DANS LES CAS DE VIOLENCE CONJUGALE

On constate généralement un fort appui au sein du personnel œuvrant dans le domaine de la justice pénale, des groupes communautaires et des victimes elles-mêmes en faveur de la politique d'inculpation obligatoire, malgré le manque de preuve empirique du fait que l'inculpation des auteurs des agressions dans les cas de violence conjugale diminue la violence contre les femmes. Selon un procureur de la Couronne dont les propos sont rapportés dans le rapport réalisé par Prairie Research Associates (1994, p. 185), la politique "montre que la violence conjugale est un crime qui ne sera pas toléré. La directive est perçue comme faisant partie d'une réponse globale essentielle en vue de dissuader la violence contre les femmes". Les rapports ont cernés plusieurs questions ayant trait au processus des poursuites et aux rôles joués par les principaux acteurs dans le système.

3.1 Pouvoir discrétionnaire

Les études du ministère de la Justice ont constaté une augmentation importante du nombre d'accusations portées pour violence conjugale dans les endroits où les stratégies d'inculpation et de poursuites obligatoires ont été mises en œuvre intégralement. Toutefois, il subsiste des inquiétudes en ce qui a trait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de porter des accusations. Plus particulièrement :

- il existe des preuves manifestes révélant que, dans plusieurs cas, les policiers ne portent pas d'accusations criminelles alors que les conditions de l'inculpation sont satisfaites;

- il existe des preuves d'importantes fluctuations en ce qui a trait au dépôt d'accusations selon les collectivités - ce qui est possible compte tenu de facteurs extrajudiciaires, plus particulièrement dans le contexte des collectivités des Premières nations (par ex. le statut du couple dans la collectivité);

- plusieurs appuient une augmentation du pouvoir discrétionnaire des policiers en matière d'inculpation, plus particulièrement dans les cas mineurs. Les policiers, les procureurs de la Couronne et les juges partagent les mêmes préoccupations et sont d'avis que les ressources limitées devraient être consacrées aux cas les plus graves plutôt qu'aux cas mineurs;

- les solutions de rechange à l'inculpation ou aux peines sévères devraient comprendre la médiation, les thérapies et les autres solutions axées sur la collectivité; et

- il conviendrait de faire une distinction entre l'inculpation obligatoire, qui offre une réponse immédiate à la victime, et les poursuites obligatoires lesquelles n'ont pas nécessairement les répercussions positives à long terme que bon nombre souhaitent.

3.2 Taux élevé des cas d'abandon des poursuites

On constate un taux élevé des cas d'abandon des poursuites dans les affaires de violence conjugale, compte tenu du nombre d'accusations portées à l'origine par rapport au nombre de cas encore dans le système au moment de la détermination de la peine. Les préoccupations qui se dégagent de l'étude réalisée sur le repérage des cas au Manitoba sont les suivantes :

- 21 % de tous les cas traités ont abouti à des accusations. L'absence de preuves physiques (54 %) et le refus de la victime de témoigner (18 %) sont les raisons données le plus souvent pour justifier de ne pas porter d'accusation. Par ailleurs, les policiers ont pris des photographies dans seulement 6 % des cas où la victime a signalé avoir subi des lésions corporelles;

- seulement 12 % des cas ont abouti à une déclaration de culpabilité et 4 % ont abouti à une peine d'incarcération; et

- près de 30 % des procédures ont été suspendues, la moitié parce que la victime a refusé de témoigner; le taux élevé de plaidoyers négociés dans les cas de violence conjugale est attribuable à la forte proportion des cas dans lesquelles la victime refuse de témoigner.

3.3 Rôle des victimes

Les études réalisées au sujet de l'inculpation et de la poursuite obligatoires font ressortir le rôle critique de la victime comme témoin principal de la poursuite. Les policiers et les procureurs de la Couronne soutiennent que sans la collaboration de la victime, il n'existe généralement aucune preuve indépendante pour fonder une poursuite réussie. De fait, dans l'étude réalisée sur le repérage des cas au Manitoba, les procureurs de la Couronne ont déclaré que le refus de témoigner de la victime constitue le "problème" le plus important auquel ils font face lors des poursuites intentées dans les cas de violence conjugale. De même, les intérêts et les besoins des femmes victimes de violence, par opposition à ceux des témoins, ne sont, à l'évidence, pas comblés par les stratégies qui insistent, en grande partie, sur la poursuite et la condamnation de l'accusé.

Les rapports du ministère de la Justice dégagent bon nombre de questions qui préoccupent plus particulièrement les victimes :

- les victimes appuient généralement la politique sur l'inculpation obligatoire, mais on constate un consensus moins général en ce qui a trait à la phase après accusation d'une poursuite. Ce fait est particulièrement important puisque plusieurs femmes ne veulent pas mettre fin à leur relation, mais souhaiteraient une gamme plus étendue d'options disponibles pour mettre fin à la violence;

- on a déterminé que l'amélioration des services d'appui à la victime est le besoin le plus urgent à combler. Les victimes de la violence conjugale "souhaitent que le système prouve la justesse de leurs perceptions, soulagent leur isolement et tiennent compte de leurs besoins... L'inculpation n'est pas nécessairement leur premier objectif" (Roberts, 1996, p. 111);

- les procureurs de la Couronne voient des femmes qui hésitent à témoigner en raison de leur désir de se réconcilier avec le délinquant ou parce qu'elles ne veulent pas qu'il aille en prison, encore plus qu'en raison de la peur ou de la dépendance économique;

- au moins un juge considérait que l'inculpation et la poursuite obligatoires représentaient une attitude paternaliste, laissant aux femmes qui ne voulaient pas témoigner "aucun autre choix que celui de mentir", habituellement en disant qu'elle ne se rappelle pas ce qui s'est passé (Prairie Research Associates, 1994);

- dans 30 % des cas, les femmes assignées à comparaître ne se sont pas présentées devant la cour (Prairie Research Associates, 1994);

- les négociations sur plaidoyer peuvent aller au-delà des "négociations" habituelles sur le plaidoyer, les faits ou la peine, et porter également sur le "témoignage", négociations au cours desquelles on tient compte des préoccupations de la victime, par exemple, quant au fait d'envoyer l'accusé en prison ou des recommandations pour traitement. Selon, Ursel (1995), les négociations innovatrices sur plaidoyer permettent aux procureurs de la Couronne d'accomplir deux mandats possiblement contradictoires, à savoir la poursuite rigoureuse du délinquant et la sensibilité à l'égard de la victime;

- dans l'ensemble, les femmes ont accordé une note plus basse à l'efficacité de la politique sur l'inculpation obligatoire que les hommes; et

- les personnes des Premières nations ont accordé généralement une note plus basse à l'efficacité de la politique que les autres personnes interrogées.

3.4 Augmentation de la pression sur les tribunaux

On constate, sans contredit, une augmentation de la pression aux diverses étapes du processus des poursuites découlant directement de la politique sur l'inculpation obligatoire. Il en résulte :

- une augmentation du temps à investir au niveau de la formation nécessaire des policiers;

- une augmentation de la charge de travail des tribunaux;

- des délais plus long entre l'accusation et la décision rendue par le tribunal;

- le manque de temps de la Couronne pour préparer le dossier;
- le manque de temps de la Couronne pour rencontrer la victime avant l'audition du procès; et
- des pressions sur les services correctionnels (services de probation, établissements de détention).

3.5 Signalement

Roberts (1996) mentionne qu'il y a peu d'indices laissant croire que l'inculpation obligatoire encourage le signalement des cas. La politique est en vigueur au Canada depuis plus de dix ans, pourtant il y a peu de doute que la majorité des cas de violence conjugale ne sont pas signalés. De fait, il a constaté que, dans certains cas, l'expérience vécue par la victime lors du processus de poursuites diminuerait la vraisemblance que celle-ci signale les incidents de violence conjugale à l'avenir.

4.0 CE QUE DISENT LES VICTIMES

Deux études portent sur des données recueillies dans le cadre d'entrevues avec les victimes de violence conjugale, à savoir le rapport sur les pratiques en matière d'inculpation obligatoire au Yukon (Roberts, 1996) et, dans une moindre mesure, l'étude sur le repérage des cas au Manitoba (Prairie Research Associates, 1994).

4.1 Opinions au sujet de l'inculpation obligatoire

L'appui des victimes à l'égard de l'inculpation obligatoire est évident, comme il ressort des énoncés qui suivent :

- 85 % des victimes au Yukon étaient d'avis que la politique sur l'inculpation obligatoire est une bonne politique; 82 % croyaient que la politique est bonne quant à la façon dont les enfants vivent l'incident et 68 % sont d'avis qu'elle donne relativement confiance aux victimes en ce qui a trait au signalement des incidents de violence conjugale à l'avenir; et

- les femmes sont souvent satisfaites des accusations qui sont portées; cependant, elles admettent souvent qu'elles ont subi des pressions de la part de l'accusé ou de sa famille pour abandonner les accusations.

Néanmoins, on s'interroge à savoir si les pratiques en matière d'inculpation obligatoire respectent les intérêts et les besoins de bon nombre de femmes :

- 70 % des femmes victimes de violence conjugale qui ont fait appel à la police voulaient que celle-ci dépose des accusations contre leur conjoint, mais la police ne l'a fait que dans 85 % des cas. Cette constatation était plus marquée à l'égard des femmes des Premières nations, alors que seulement 66 % des femmes voulaient que leur conjoint fasse l'objet d'accusations, tandis que 90 % l'ont été;

- 63 % des victimes n'ont pas fait appel à la police lors des agressions précédentes :

    - 65 % par crainte du délinquant, mais également par crainte de ne pas être protégées par le système de justice pénale;
    - 58 % espéraient que leur relation avec leur conjoint s'améliore;
    - 48 % voulaient maintenir l'unité familiale;
    - 41 % ne voulaient pas que leur conjoint aille en prison;
    - 30 % craignaient que la GRC porte des accusations;
    - 39 % craignaient que leur conjoint ne reçoive pas d'aide de la part du système de justice pénale;
    - 24 % craignaient que leurs enfants soient placés par les services d'aide à l'enfance.

4.2 Expérience lors de l'étape pré-judiciaire

- 78 % des victimes ne voulaient pas témoigner ou même se présenter devant le tribunal. Le pourcentage était plus élevé dans le cas des femmes des Premières nations et des femmes des petites collectivités. La GRC et les membres de la famille étaient en mesure d'influencer la victime et de l'enjoindre à témoigner. De fait, Roberts laisse entendre que l'expérience vécue lors de l'intervention de la GRC est un facteur d'influence important quant à savoir si une femme signalerait vraisemblablement un nouvel incident;

- les victimes se sont souvent dites insatisfaites des procédures ou des communications avec les procureurs de la Couronne, habituellement en raison du caractère restreint des communications ou de l'absence de celles-ci et du manque d'information; et

- les victimes veulent participer davantage, et avoir plus d'information au sujet de leur cas et du processus pénal en général (par ex. une meilleur préparation pour témoigner et un avis de la date de libération de l'accusé).

4.3 Expérience lors de l'étape judiciaire

- On constate une insatisfaction à l'égard du résultat des procédures judiciaires; plusieurs victimes souhaitaient que l'accusé suive obligatoirement une thérapie et qu'il subisse des conséquences plus sévères en cas de non-respect des conditions de la probation;

- au Yukon, plus de la moitié des victimes dont les cas ont été tranchés par les tribunaux de droit commun étaient insatisfaites de la peine infligée -- soit parce qu'elles souhaitaient une peine plus sévère ou parce qu'elles voulaient que le délinquant subissent un traitement; et

- au Yukon, les victimes des Premières nations, ou les femmes dont le conjoint était membre d'une Première nation, auraient préféré le processus du cercle de détermination de la peine. Du petit nombre ayant fait l'expérience du cercle de détermination de la peine (n=7), cinq croyaient que le cercle avait tenu compte adéquatement de leur point de vue, et cinq étaient satisfaites de la peine infligée, plus particulièrement parce que le cercle avait donné l'occasion à la victime et au délinquant d'obtenir de l'aide.

5.0 LES FEMMES VIVANT DANS DIVERSES SITUATIONS

On s'inquiète énormément du fait que les femmes victimes de violence conjugale, mais qui ne font pas nécessairement partie de la société traditionnelle, puissent être affectées différemment par la violence conjugale, ou faire face à des défis différents en réagissant à la violence. Bon nombre de rapports comportent des renseignements au sujet des défis auxquels font face plus particulièrement les femmes des Premières nations (Roberts, 1996), les femmes des groupes ethnoculturels ou les femmes immigrantes (Sy et Choldin, 1994, Godin, 1994, Currie, 1995) et les femmes du milieu rural (Brookbank, 1995, Biesenthal et Sproule, 1997).

Plusieurs préoccupations sont analogues à celles de la plupart des femmes (par ex. le manque de protection après l'inculpation, une préparation minimale par la Couronne, le manque d'information au sujet du processus des poursuites), tandis que d'autres sont uniques, ou exacerbées pour certains groupes de femmes comme conséquence directe de leur statut social (par ex. le statut de minorité, le handicap linguistique, la situation géographique). Comme le signale Currie (1995), la façon dont la violence conjugale et la réponse sociale à cette violence sont vécues dépend de la femme, de la collectivité dans laquelle elle vit et de son contexte socioculturel particulier.

5.1 Les femmes des Premières nations

On trouve peu d'éléments dans les rapports qui abordent explicitement les besoins des femmes des Premières nations ou des femmes autochtones victimes de violence conjugale. Toutefois, on suppose que dans le cadre de l'étude réalisée au Yukon, la plupart des personnes interrogées étaient des femmes venant des Premières nations. Les renseignements suivants ont été recueillis :

- environ 33 % de tous les couples ayant comparu devant la cour de la violence familiale étaient des Autochtones, bien que ceux-ci ne constituent environ que 5 à 8 % de la population du Manitoba;

- les travailleurs communautaires des Premières nations étaient d'avis que la violence conjugale n'avait pas une haute priorité dans leur collectivité, et qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources locales pour traiter ce problème;

- les personnes des Premières nations interrogées ont signalé une pression plus importante de la part des conjoints de ne pas participer au processus judiciaire, et elles ont mentionné plus souvent la nécessité de traiter la consommation excessive d'alcool que les personnes interrogées autres que venant des Premières nations; et

- les représentants des collectivités interrogés favorisaient les interventions axées sur la collectivité, le clan, ou la famille, et ils souhaitaient avoir de la flexibilité étant donné que "le modèle applicable dépend du cas traité".

5.2 Les femmes du milieu rural

Les données de l'enquête sur la violence contre les femmes (1993) laissent entendre qu'il y a peu de différences entre les milieux rural et urbain en ce qui a trait au taux de violence conjugale contre les femmes du milieu rural (Biesenthal et Sproule, 1997). On dégage une répétition des thèmes pertinents, plus particulièrement mais non exclusivement, à la situation des femmes du milieu rural victimes de la violence conjugale :

- isolation physique et sociale;
- disponibilité limitée et manque d'accès aux services judiciaires, sociaux et de santé;
- manque de vie privée et préoccupations au niveau de la confidentialité;
- logements et occasions d'emploi limités;
- moyens de transport limités pour se déplacer ou avoir accès aux refuges;
- forte utilisation des policiers comme principal service de justice pénale dans la collectivité; cependant, le temps de réponse est généralement trop long pour offrir une véritable protection;
- conflit d'intérêt en ce qui a trait à l'impartialité des professionnels du système de justice pénale (par ex. le service local de police, les avocats, les procureurs de la Couronne) étant donné qu'ils ont peut-être également un lien personnel ou professionnel avec l'accusé; et
- les agricultrices font face à des problèmes additionnels étant donné que leur foyer est également leur place d'affaires, et qu'elles risquent souvent de perdre tout intérêt économique à l'égard de la ferme si elles quittent une situation de violence.

5.3 Les femmes des groupes ethnoculturels et les immigrantes

On constate énormément de cohérence et de chevauchement entre les trois rapports qui abordent les questions intéressant particulièrement les femmes des groupes ethnoculturels et les immigrantes (Sy et Choldin, 1994, Godin, 1994, Currie, 1995), bien que chacun d'eux ait un point central quelque peu différent. Les principales conclusions sont les suivantes :

- les "immigrants et les minorités visibles" représentent 8 % des personnes accusées devant la cour de la violence familiale, bien que ces groupes représentent 14 % de la population du Manitoba. Selon Ursel (1995), cette situation serait peut-être due à l'insuffisance du signalement des cas de violence conjugale;
- les obstacles linguistiques et le manque d'information exacerbent l'isolement et la dépendance sociale et économique envers la famille, y compris le conjoint violent;

- une crainte commune à plusieurs femmes immigrantes est celle que leur conjoint sera expulsé du pays;

- les obstacles culturels ou religieux découragent souvent, et même interdisent, de "déshonorer" la famille en faisant intervenir des organismes externes dans les problèmes de nature privée, et privilégient les valeurs familiales d'abord;

- il existe des obstacles au recours au système de justice pénale, y compris des opinions "importées" au sujet de la police, des tribunaux et des services correctionnels selon lesquelles ces institutions sont répressives et discriminatoires;

- les femmes craignent qu'elles-mêmes, ou les hommes de leur collectivité, soient des cibles de discrimination de la part des policiers. Cette croyance peut semer un doute quant à savoir si les conjoints seraient traités équitablement si elles faisaient appel aux services des policiers;

- certaines collectivités n'appuient pas la portée limitée de la politique sur l'inculpation obligatoire et elles préféreraient des options pour aborder la violence conjugale qui soient axées spécifiquement sur leur collectivité;

- certaines collectivités mettent en doute le cadre "monoculturel" de la politique d'inculpation obligatoire selon lequel on suppose qu'il y a rupture du matrimonial et on accorde la priorité à celle-ci;

- en faisant appel à la police, on invite l'État à s'introduire dans la vie des femmes, alors qu'elles souhaitent uniquement obtenir la protection de la police contre la violence immédiate; et

- on constate un besoin en matière de formation culturelle des fournisseurs des services de justice pénale, communautaires, de santé et d'aide juridique.

Sy et Choldin (1994) et Godin (1994) signalent l'importance de la vulgarisation et de l'information juridiques destinées aux femmes immigrantes victimes de la violence de leur conjoint afin de les aider à comprendre les règles canadiennes concernant les agressions, les conséquences découlant du fait d'appeler la police, les questions relatives à la garde des enfants ou au partage du patrimoine familial en cas de séparation, et les répercussions au niveau de l'aide sociale, de l'immigration et de l'expulsion du pays si leur mariage prenait fin ou si leur partenaire était accusé qu'une infraction criminelle. Une étude rapportée par Currie (1995), cerne bon nombre d'obstacles auxquels font face les femmes immigrantes pour obtenir les services et l'appui dont elles ont besoin dans les cas de violence conjugale, y compris leur incapacité à parler l'anglais et le manque de documentation dans leur langue maternelle, leur peu de connaissance au sujet de la loi canadienne, la complexité de la loi et l'absence d'information quant à savoir où obtenir des renseignements juridiques. On signale souvent la nécessité de former et de

renseigner les fournisseurs de services qui oeuvrent auprès des femmes immigrantes victimes de violence.

Les études réalisées pour le ministère de la Justice recommandent l'adoption des stratégies suivantes pour le bénéfice des femmes immigrantes :

- vulgarisation et information juridiques au sujet des règles de droit pénal, d'aide à l'enfance et sur l'immigration;
- ateliers sur les effets de l'immigration à l'égard de la famille;
- meilleur accès à des cours d'anglais langue seconde;
- formation de la main d'œuvre dans les secteurs primaires; et
- campagne de sensibilisation du public, en anglais et en d'autres langues, au sujet des questions concernant la violence conjugale, y compris les façons appropriées de les régler du point de vue culturel et susceptibles de ne pas englober le recours au système de justice pénale ou aux policiers.

6.0 AUTRES BESOINS EN MATIÈRE DE RECHERCHE

Deux principaux défis de la recherche sur la réponse du système de justice pénale à la violence conjugale sont notamment :

- un manque d'informations fiables et cohérentes sur le traitement des cas, y compris le résultat à l'issue de chaque étape, les critères sur lesquels reposent certaines décisions et même les dossiers antérieurs concernant les actes de violence conjugale posés par le même accusé; et

- des données de suivi, notamment le respect ou la violation des diverses ordonnances, et dans quelle mesure la violence conjugale s'est poursuivie.

Les études réalisées par le ministère de la Justice n'abordent pas les mesures de protection des femmes contre la violence future. Par exemple, Roberts (1996) a constaté que les femmes et le personnel œuvrant dans le système de justice pénale *percevaient* que l'inculpation immédiate de l'agresseur était plus efficace pour la protection des femmes que le processus des poursuites ne l'est à long terme. Des études de suivi nous renseigneraient davantage sur la question de savoir si les femmes ont de nouveau été victimes de violence par le même conjoint agresseur, ou si le processus des poursuites, ou certains aspects de celui-ci, avaient "réussi" à diminuer la violence contre les femmes. Ces données sont essentielles afin d'"évaluer" véritablement les politiques actuelles.

Pour terminer, les femmes victimes de la violence conjugale ont joué un rôle limité dans le calendrier de recherche. Bien que leurs voix soient souvent entendues, elles sont peut-être muselées un peu en raison de l'accent que l'on met actuellement sur l'inculpation obligatoire comme principale réponse sociale à la violence contre les femmes. Plusieurs rapports signalent que cette situation est souvent en conflit avec ce que veulent plusieurs femmes, tant celles venant du milieu traditionnel que celles venant d'un milieu non traditionnel. Les femmes qui sont victimes de violence conjugale et ne communiquent pas avec la police doivent également participer à l'évaluation des réponses du système de justice et à l'élaboration de stratégies efficaces pour éliminer la violence conjugale et protéger les femmes. Pourtant, peu de recherches semblent s'intéresser à ces mesures de rechange, à moins qu'elles puissent être intégrées dans le processus des poursuites. L'autre défi semble être la capacité d'adopter une politique sévère et rigoureuse qui permettrait une certaine flexibilité et la compassion que réclament bon nombre de femmes victimes de violence conjugale.

ANNEXE 1

RAPPORTS DE RECHERCHE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE SUR LA VIOLENCE CONJUGALE

Annexe 1 - Rapports de recherche du ministère de la Justice sur la violence conjugale

Rapport	Administration	Point central du rapport	Méthodologies
Legal Information and Wife Abuse in Immigrant Families. San San Sy et Sudha Choldin, 1994	Alberta	- examine le rôle que la vulgarisation juridique et le système juridique peuvent jouer pour combler les besoins des femmes immigrantes victimes de violence conjugale - comprend une bibliographie annotée	- entrevues mi-structurées avec les fournisseurs de services des organismes voués aux services aux immigrants
More Than a Crime: A Report on the Lack of Public Legal Information Materials for Immigrant Women Who Are Subject to Wife Assault. Joanne Godin, 1994	Général	- examine les besoins en matière d'information juridique des femmes immigrantes victimes de violence conjugale	- revue de la documentation sur la violence conjugale, plus particulièrement en ce qui concerne les femmes immigrantes, entrevues téléphoniques avec les fournisseurs de service, les représentants du gouvernement et les responsables de la VIJ
Manitoba Spouse Abuse Tracking Project: Final Report, Volume I. Prairie Research Associates, Inc., 1994	Manitoba (Winnipeg, Brandon et Thompson)	- repère les cas dans le processus des poursuites, du signalement initial à la décision	- repérage des cas, entrevues avec les victimes, les principaux informateurs et la surveillance des tribunaux dans la cour de la violence familiale

Rapport	Administration	Point central du rapport	Méthodologies
Winnipeg Family Violence Court Evaluation. Jane Ursel, 1995	Manitoba	- Phase II d'une évaluation de la cour de la violence familiale - examine la relation entre la cour et les autres tribunaux du Manitoba qui traitent des affaires pénales	- analyse des caractéristiques des cas (y compris des décisions) rendues par la cour de la violence familiale à partir des données d'entrées, des dossiers de la cour - comparaison des processus et des résultats dans les cas de violence conjugale devant la cour de la violence familiale et les affaires d'agression en général devant la cour provinciale - comparaison des résultats, du taux d'acquittement et des procédures de détermination de la peine devant la cour de la violence familiale et la Cour du Banc de la Reine
Ethnocultural, Minority Women, Spousal Assault and Barriers to Accessing and Problems in Using the Justice System: A Review of the Literature. Janet Currie, 1995	Général	- obstacles et problèmes vécus par les femmes des groupes minoritaires ethnoculturels victimes de violence conjugale susceptibles de limiter l'accès ou le recours au système de justice ou aux services liés à la justice	- revue de la documentation sur les obstacles et les problèmes, et sur les réponses des femmes de communautés ethnoculturelles à l'égard de la politique d'inculpation obligatoire

Rapport	Administration	Point central du rapport	Méthodologies
Spousal Abuse in Rural Communities: A Literature Review. Candace Brookbank, 1995	Collectivités rurales	- questions concernant la violence conjugale, les besoins en matière d'information et de recherche concernant les femmes du milieu rural et les agricultrices victimes de violence conjugale	- revue de la documentation
Spousal Assault and Mandatory Charging in the Yukon: Experiences, Perspectives and Alternatives. Tim Roberts, 1996	Yukon	- évalue l'efficacité et les répercussions de l'intervention du système de justice dans les cas de violence conjugale, et les limites possibles des politiques d'inculpation obligatoire ou favorables à l'arrestation - tente de cerner des modèles de rechange à l'intervention de la GRC ou de la justice pénale dans les cas de violence conjugale - évalue le respect ou l'application de la politique d'inculpation obligatoire au Yukon - met l'accent sur les opinions et les expériences, plutôt que sur les dossiers, les politiques ou l'analyse des systèmes	- entrevues avec des personnes du milieu de la justice pénale, des services sociaux et des Premières nations, des victimes de violence conjugale, des auteurs de violence conjugale et des entrevues de groupe
Review of the Saskatchewan Victims of Domestic Violence Act. Prairie Research Associates, Inc., 1996	Saskatchewan	- évalue la mise en œuvre de la *Victims of Domestic Violence Act*	- examen des dossiers, analyse des données administratives, entrevues avec les victimes et les principaux informateurs et consultations auprès du personnel des services judiciaires partout dans la province

Rapport	Administration	Point central du rapport	Méthodologies
A Review of Section 264 (Criminal Harassment) of the Criminal Code of Canada. Richard Gill et Joan Brockman, 1996	Canada	- examen de la mise en œuvre de l'article 264 du Code criminel (harcèlement criminel)	- analyse de 601 cas de harcèlement criminel - entrevues avec les policiers, les procureurs de la Couronne et d'autres personnes ayant une expérience dans le traitement de ces cas - examen détaillé de plusieurs cas
Violence Against Women in Rural Communities in Canada: Research Project Backgrounder. Lorri Biesenthal et Lynne Dee Sproule, 1997	Canada	- contribue aux discussions sur les besoins en matière de recherche sur la violence contre les femmes du milieu rural	- revue de la documentation et de la recherche